

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – „Politika EU pro boj proti terorismu: dosažené úspěchy a budoucí úkoly“

(2011/C 56/02)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie a zejména na článek 16 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie a zejména na články 7 a 8 této listiny,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů ⁽¹⁾,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů ⁽²⁾, a zejména na článek 41 tohoto nařízení,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD

1. Dne 20. července 2010 Komise přijala sdělení pod názvem „Politika EU pro boj proti terorismu: dosažené úspěchy a budoucí úkoly“ ⁽³⁾. Cílem sdělení je předložit „klíčové prvky politického hodnocení současné strategie EU pro boj proti terorismu“ a sdělení také zakládá prvek vnitřní bezpečnostní strategie ⁽⁴⁾. Poskytuje hodnocení úspěchů dosažených v minulosti a vytváří budoucí úkoly a politické linie politiky EU pro boj proti terorismu.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2010) 386 v konečném znění.

⁽⁴⁾ Viz strana 2 sdělení.

2. Mnoho z iniciativ zmíněných ve sdělení již bylo předmětem zvláštních stanovisek nebo připomínek EIOÚ. Toto stanovisko však představuje širokou politickou perspektivu a dlouhodobé orientace, které odůvodňují zvláštní stanovisko EIOÚ.

3. Cílem tohoto stanoviska je tedy přispět k politickým volbám zásadnější povahy v oblasti, ve které je využít osobních informací současně rozhodující, rozsáhlé a zvláště citlivé.

4. Toto stanovisko neobsahuje připomínky k nejnovějšímu sdělení Komise v této oblasti pod názvem „Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie: pět kroků k bezpečnější Evropě“, které bylo přijato dne 22. listopadu 2010 ⁽⁵⁾. Toto sdělení bude podrobena analýze EIOÚ v samostatném stanovisku, které se také bude opět zabývat potřebou jasných vazeb mezi různými dokumenty.

5. V tomto stanovisku provádí EIOÚ analýzu různých prvků sdělení a poskytuje rady a doporučení s cílem zajistit základní právo na ochranu osobních údajů v oblasti politiky EU pro boj proti terorismu, zejména v souvislosti s budoucími úkoly a tvorbou nových politických orientací.

II. ANALÝZA SDĚLENÍ A PŘÍSLUŠNÉ OTÁZKY OCHRANY ÚDAJŮ

6. V návaznosti na strukturu strategie EU pro boj proti terorismu z roku 2005 ⁽⁶⁾ sdělení nejprve analyzuje čtyři hlavní prvky politiky EU pro boj proti terorismu: prevenci, ochranu, pronásledování a reakci. Zvláštní kapitola se poté zabývá některými horizontálními otázkami, a to dodržováním základních práv, mezinárodní spoluprací a financováním.

⁽⁵⁾ KOM(2010) 673 v konečném znění.

⁽⁶⁾ Dok. 14469/4/05 ze dne 30. listopadu 2005.

- 1. Prevence, ochrana, pronásledování, reakce a potřeba zpracovat zásady ochrany údajů**
7. „Prevence“ zahrnuje velký počet činností od prevence radikalizace a náboru po přístup ke způsobům, jak teroristé využívají internet. Sdělení v této souvislosti uvádí mezi dosaženými úspěchy rámcové rozhodnutí Rady o boji proti terorismu přijaté v roce 2002⁽¹⁾ a pozměněné v roce 2008⁽²⁾.
8. „Ochrana“ lidí a infrastruktury je také velmi široký předmět, včetně iniciativ týkajících se bezpečnosti na hranicích, bezpečnosti dopravy, kontroly prekursorů výbušnin, ochrany kritické infrastruktury a posílení dodavatelského řetězce.
9. „Pronásledování“ zahrnuje shromažďování informací, policejní a soudní spolupráci a boj proti teroristickým aktivitám a financování. Budoucími úkoly v této oblasti je zavedení rámce EU PNR⁽³⁾, použití článku 75 Smlouvy o fungování EU pro vytvoření rámce pro zmrazení finančních prostředků a finančních aktiv i vzájemné uznávání při získávání důkazů v trestních věcech.
10. „Reakce“ znamená schopnost řešit následky teroristického útoku a zahrnuje pomoc obětem terorismu.
11. Všechny tyto oblasti představují silné vazby na iniciativy, ke kterým již EIOÚ zaujal stanovisko: Stockholmskému programu, k omezujícím opatřením a zmrazení finančních prostředků, uchovávání údajů, bezpečnostním skenerům, prekursorům zbraní, biometrickým prvkům, průmyskému rozhodnutí, záznamu jmen cestujících, dohodě o Programu pro sledování financování terorismu, Schengenskému informačnímu systému, Vízovému informačnímu systému, integrované správě hranic, ke strategii EU pro správu informací a k přeshraniční výměně důkazů.
12. Z různých důvodů jsou oblasti „prevence“ a „ochrany“ nejcitlivějšími oblastmi z hlediska ochrany údajů.
13. Za prvé jsou tyto oblasti ze své definice založeny na hodnocení možných rizik, které ve většině případů znamená zahájení širokého a „preventivního“ zpracování velkého množství osobních informací občanů, kteří nejsou podezřelí (jako například internetový screening, elektronické hranice a bezpečnostní skenery).
14. Za druhé toto sdělení předpokládá hlubší partnerství mezi donucovacími orgány a soukromými společnostmi (jako jsou poskytovatelé internetových služeb, finanční instituce a dopravní společnosti) s cílem vyměňovat si příslušné informace a někdy na ně „delegovat“ určité části úkolů souvisejících s prosazováním práva. To zahrnuje vyšší využití osobních údajů shromážděných soukromými společnostmi pro obchodní účely pro využití ze strany veřejných orgánů pro účely prosazení práva.
15. Mnohé z těchto iniciativ byly často přijaty v rychlé reakci na teroristické události, aniž by se pečlivě uvažovalo o možné duplicitě nebo překrývání s již existujícími opatřeními. V některých případech není dokonce ani několik let po vstupu v platnost těchto opatření stanoveno, do jaké míry byl ve všech případech skutečně nezbytný zásah do soukromí občanů, ke kterému došlo v důsledku těchto opatření.
16. Dále je pravděpodobnější, že „preventivní“ využití osobních údajů povede k diskriminaci. Preventivní analýza informací bude znamenat shromažďování a zpracování osobních údajů týkajících se širokých skupin fyzických osob (například všech cestujících, všech uživatelů internetu) bez ohledu na jakékoli konkrétní podezření, které se k nim váže. Analýza těchto údajů, zejména ve spojení s technikami dobývání dat může vést k tomu, že nevinní lidé budou označováni jako podezřelí pouze proto, že se jejich profil (věk, pohlaví, náboženské vyznání atd.) a/nebo způsoby jednání (například při cestování, při používání internetu) shodují s profily a způsoby jednání lidí, kteří jsou spojeni s terorismem nebo jsou z takového spojení podezřelí. Proto zejména v této souvislosti může vést nedovolené nebo nepřesné využití (někdy citlivých) osobních informací ve spojení s širokými donucovacími pravomocemi donucovacích orgánů k diskriminaci a stigmatizaci konkrétních osob a/nebo skupin lidí.
17. V tomto ohledu je také zajištění vysoké úrovně ochrany údajů prostředkem přispívajícím k boji proti rasismu, xenofobii a diskriminaci, což podle sdělení „může také přispět k předcházení radikalizaci a náboru do teroristických skupin“.

2. Ucelený přístup založený na zásadě nezbytnosti

18. Důležitá obecná připomínka se týká potřeby zajistit soudržnost a jasné vztahy mezi všemi sděleními a iniciativami v oblasti domácích záležitostí a zejména v oblasti vnitřní bezpečnosti. Například přestože je strategie EU pro boj

⁽¹⁾ 2002/475/SVV, (Úř. věst. L 164, 22.6.2002, s. 3).

⁽²⁾ 2008/919/SVV, (Úř. věst. L 330, 9.12.2008, s. 21).

⁽³⁾ Jak je také ohlášeno v akčním plánu Komise provádění Stockholmského programu, KOM(2010) 171 v konečném znění ze dne 20. dubna 2010.

proti terorismu úzce spjata se strategií pro správu informací, strategií týkající se Listiny základních práv a evropským modelem pro výměnu informací, vztahy mezi všemi těmito dokumenty nejsou výslovně a uceleně řešeny. To se ještě jasněji ukázalo při přijetí sdělení „Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie: pět kroků k bezpečnější Evropě“ dne 22. listopadu 2010 ⁽¹⁾.

19. EIOÚ proto orgánům EU doporučuje, aby zajistily, že politiky a iniciativy v oblasti domácích záležitostí a vnitřní bezpečnosti budou navrhovány a prováděny způsobem, který bude poskytovat ucelený přístup a jasné vzájemné vazby zahrnující vhodnou a pozitivní součinnost při zamezení duplicity činností a úsilí.
20. EIOÚ dále navrhuje, aby se u každého návrhu z této oblasti výslovně uvažovala zásada nezbytnosti. To by se mohlo provádět prostřednictvím úvah o možném překrývání s již existujícími nástroji i omezením shromažďování a výměny osobních údajů na to, co je skutečně nezbytné pro dané účely.
21. Například v případě dohody o Programu pro sledování financování terorismu (TFTP II) s USA se EIOÚ dotázal, do jaké míry byla dohoda skutečně nezbytná pro získání výsledků, které bylo možné získat nástroji, které méně narušují soukromí, například těmi, které již byly zavedeny stávajícím rámcem EU a mezinárodním rámcem ⁽²⁾. Ve stejném stanovisku EIOÚ zpochybnil nezbytnost hromadného zasílání osobních údajů oproti cílenějšímu způsobu zasílání.
22. Sdělení zmiňuje jako jeden z úkolů „aby tyto nástroje pokrývaly skutečné potřeby (prosazování práva), ale přitom aby bylo zajištěno plné respektování práva na soukromí a pravidel ochrany údajů“. EIOÚ vítá toto výslovné uznání a vyzývá orgány EU, aby pečlivě posoudily, do jaké míry stávající i plánované nástroje pokrývají skutečné potřeby prosazování práva a zamezují překrývání opatření nebo zbytečným omezením v oblasti soukromého života. V tomto ohledu by stávající nástroje měly při pravidelných přezkumech dokazovat, že jsou účinnými nástroji boje proti terorismu.
23. EIOÚ doporučoval v četných stanoviscích a připomínkách potřebu, aby se před navržením nových nástrojů provádělo hodnocení všech stávajících nástrojů o výměně informací, a to se zvláštním důrazem v nedávném stanovisku k „Overview of information management in the area of freedom, security and justice“ (Přehledu správy informací v oblasti svobody, bezpečnosti a práva) ⁽³⁾. Hodnocení účinnosti stávajících opatření při uvažování o dopadu na soukromí nových plánovaných opatření je skutečně rozhodující a mělo by představovat významnou úlohu v činnosti Evropské unie v této oblasti v souladu s přístupem představeným Stockholmským programem.

24. Překrývání a neefektivnost by měla vést k úpravám ve volbách politiky nebo dokonce ke slučování či odstraňování stávajících systémů shromažďování a zpracování údajů.

25. EIOÚ doporučuje, aby byla věnována zvláštní pozornost těm návrhům, jejichž výsledkem je všeobecné shromažďování osobních údajů všech občanů, spíše než jen osobních údajů podezřelých. Zvláštní ohled a odůvodnění by mělo být také přiznáno případům, kdy se zpracování osobních údajů předpokládá pro jiné účely, než pro které byly původně shromažďovány, jako například v případě přístupu k osobním údajům uloženým v systému Eurodac pro účely prosazení práva.

26. Sdělení také zdůrazňuje, že jeden z budoucích úkolů bude zajistit účinnou politiku výzkumu v oblasti bezpečnosti, která přispěje k vysoké úrovni bezpečnosti. EIOÚ podporuje prohlášení sdělení, že účinný výzkum v oblasti bezpečnosti by měl posílit vazby mezi různými aktéry. V tomto ohledu je rozhodující, aby odbornost v oblasti ochrany údajů vstupovala do výzkumu v oblasti bezpečnosti ve velmi rané fázi, aby sloužila jako vodítko pro možnosti politiky a aby bylo zajištěno, že soukromí je v nových bezpečnostních technologiích zabudováno do co možná největšího rozsahu podle zásady „soukromí coby aspekt návrhu“.

3. Pokud se jedná o omezující opatření (zmrazení finančních prostředků)

27. Pokud se jedná o používání omezujících opatření (zmrazení finančních prostředků) vůči konkrétním zemím a podezřelým teroristům, judikatura Soudního dvora opakovaně a shodně potvrdila, že dodržování základních práv v boji proti terorismu je rozhodující s cílem zajistit dodržování práv občanů i zákonost přijatých opatření.

28. EIOÚ již v této oblasti přispěl stanovisky a připomínkami ⁽⁴⁾, když na jedné straně zdůraznil učiněná zlepšení v postupech, ale na druhé straně požadoval další zlepšení, zejména s ohledem na právo na informace

⁽¹⁾ Viz odstavec 4 tohoto stanoviska.

⁽²⁾ Stanovisko EIOÚ ze dne 22. června 2010.

⁽³⁾ Stanovisko EIOÚ ze dne 30. září 2010.

⁽⁴⁾ Stanovisko ze dne 28. července 2009 k návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem, (Úř. věst. C 276, 17.11.2009, s. 1). Stanovisko ze dne 16. prosince 2009 k různým legislativním návrhům o zavedení některých zvláštních omezujících opatření vůči Somálsku, Zimbabwe, Korejské lidově demokratické republice a Guineji, (Úř. věst. C 73, 23.3.2010, s. 1). Viz také dopis EIOÚ ze dne 20. července 2010 o třech legislativních návrzích týkajících se určitých omezujících opatření, zejména vůči panu Miloševićovi a s ním spojeným osobám, na podporu mandátu Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii a vůči Eritreji. Všechna stanoviska a připomínky EIOÚ jsou dostupné na internetových stránkách EIOÚ na adrese: <http://www.edps.europa.eu>

a právo na přístup k osobním údajům, jasnou definici omezení těchto práv a existenci účinných opravných prostředků soudní povahy a nezávislého dohledu.

29. Potřebu dalších zlepšení postupu a ochrany dostupných pro osoby zařazené na seznam nedávno potvrdil Tribunál v tak zvaném případě „Kadi II“⁽¹⁾. Soud zejména zdůraznil nutnost, aby byla osoba zařazená na seznam podrobně informována o důvodech svého zařazení. To se velmi podobá právům podle zákona o ochraně údajů, právu na přístup k vlastním osobním údajům a právu na jejich opravu, zejména pokud jsou nesprávná nebo zastaralá. Tato práva, která výslovně zmiňuje článek 8 Listiny základních práv, představují základní prvky ochrany údajů a mohou podléhat omezením pouze do rozsahu, do kterého jsou tato omezení nezbytná, předvídatelná a stanovená zákonem.

30. V tomto ohledu EIOÚ souhlasí se sdělením v tom, že jedním z budoucích úkolů v oblasti politiky pro boj proti terorismu bude použití článku 75 Smlouvy o fungování EU. Tento nový právní základ, který zavedla Lisabonská smlouva, zvláště umožňuje zavedení opatření ke zmrazení finančních prostředků fyzických nebo právnických osob. EIOÚ doporučuje, aby byl tento právní základ také použit pro zavedení rámce pro zmrazení finančních prostředků, který by plně odpovídal dodržování základních práv. EIOÚ je k dispozici, aby dále přispěl k tvorbě příslušných legislativních nástrojů a postupů, a očekává, že bude řádně a včas konzultován, jakmile Komise vytvoří na základě svého pracovního programu na rok 2011 zvláštní nařízení v této oblasti⁽²⁾.

31. Z širšího hlediska existuje také potřeba zavést rámec ochrany údajů použitelný také pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Článek 16 Smlouvy o fungování EU skutečně poskytuje právní základ pro zavedení pravidel ochrany údajů také v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Odlišný právní základ a postup stanovený v článku 39 Smlouvy o EU se použije pouze tehdy, budou-li členskými státy zpracovávány osobní údaje v této oblasti. Přestože však Lisabonská smlouva vyzývá k zavedení těchto pravidel ochrany údajů a poskytuje nástroje pro jejich zavedení, v současnosti se v nedávném sdělení „Komplexní přístup k ochraně osobních údajů v Evropské unii“⁽³⁾ nepředpokládá žádná iniciativa. V této souvislosti EIOÚ vyzývá Komisi, aby předložila návrh na zavedení rámce ochrany údajů v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

⁽¹⁾ Rozsudek ze dne 30. září 2010 ve věci T-85/09 *Kadi v. Komise*, viz zejména odstavce 157, 177.

⁽²⁾ Pracovní program Komise na rok 2011 (KOM(2010) 623 ze dne 27. října 2010) zmiňuje v příloze II (orientační seznam možných uvažovaných iniciativ) „Nařízení týkající se stanovení postupu pro zmrazení finančních prostředků osob podezřelých z teroristické činnosti v rámci EU“.

⁽³⁾ Sdělení Komise KOM(2010) 609 ze dne 4. listopadu 2010.

4. Dodržování základních práv a mezinárodní spolupráce

32. Kapitola věnovaná dodržování základních práv zdůrazňuje, že EU by měla jít příkladem při dodržování Listiny základních práv a že tato listina by měla být vodítkem pro všechny politiky EU. EIOÚ tento přístup vítá.

33. EIOÚ také podporuje prohlášení, že dodržování základních práv není jen právním požadavkem, ale také zásadní podmínkou pro zvyšování vzájemné důvěry mezi národními orgány a všeobecné důvěry veřejnosti.

34. V této souvislosti EIOÚ doporučuje aktivní přístup a konkrétní kroky k realizaci, a to rovněž jako prostředek pro účinné uplatňování Listiny základních práv EU⁽⁴⁾.

35. Pro všechny iniciativy, které mají dopad na ochranu osobních údajů bez ohledu na to, kdo je zahájil a v jaké oblasti jsou navrženy, by mělo být zajištěno posouzení dopadu na soukromí (PIA) a včasná konzultace s příslušnými orgány ochrany údajů.

36. Sdělení také v kapitole o mezinárodní spolupráci zdůrazňuje potřebu vytvořit „nezbytné podmínky v právním a politickém rámci pro zlepšení spolupráce s vnějšími partnery EU v oblasti boje proti terorismu“.

37. V tomto ohledu EIOÚ připomíná potřebu zajistit, aby byly zavedeny přiměřené ochrany při výměně osobních údajů se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi s cílem zajistit přiměřené dodržování práv ochrany údajů občanů také v souvislostech mezinárodní spolupráce.

38. To také zahrnuje podporu ochrany údajů ve spolupráci se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi, aby bylo zajištěno, že jsou splněny standardy EU. Je to také ve shodě se záměrem Komise vytvořit vysoké právní a technické standardy ochrany údajů ve třetích zemích a na mezinárodní úrovni a prohlubovat spolupráci se třetími zeměmi⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Viz sdělení Komise KOM(2010) 573 ze dne 19. října 2010 o strategii účinného uplatňování Listiny základních práv Evropskou unií.

⁽⁵⁾ Viz sdělení KOM(2010) 609 „Komplexní přístup k ochraně osobních údajů v Evropské unii“, strany 16–17.

39. Omezující opatření (zmrazení finančních prostředků) představují jednoznačnou příležitost pro činnost Evropské unie v této oblasti, kde by intenzivní spolupráce se třetími zeměmi a Organizací spojených národů neměla snižovat vysokou úroveň ochrany základních práv zajištěnou právním systémem EU.

III. ZÁVĚRY

40. EIOÚ vítá pozornost, kterou sdělení věnuje základním práům a otázkám ochrany údajů, a doporučuje další konkrétní zlepšení v oblasti politiky pro boj proti terorismu.

41. EIOÚ doporučuje podporovat konkrétními iniciativami dodržování základních práv v této oblasti a zejména práva na ochranu osobních údajů, které je nezbytným spojnecem pro podporu právní jistoty, důvěry a spolupráce v boji proti terorismu a také právní podmínkou pro vytvoření plánovaných systémů.

42. EIOÚ také podporuje takový přístup, že systematická tvorba politiky v této oblasti by měla být upřednostněna před tvorbou politiky na základě některé události, zejména když události vedou k vytváření nových systému uchování, shromažďování a výměny údajů bez řádného hodnocení stávajících alternativ.

43. V tomto ohledu EIOÚ doporučuje, aby orgány EU zajistily, že politiky a iniciativy v oblasti domácích záležitostí a vnitřní bezpečnosti budou navrhovány a prováděny způsobem, který bude poskytovat ucelený přístup a jasné vzájemné vazby zahrnující vhodnou a pozitivní součinnost při zamezení duplicity činností a úsilí.

44. V této souvislosti EIOÚ doporučuje, aby zákonodárce EU posílil úlohu ochrany údajů tím, že se zaváže ke konkrétním krokům (a lhůtám) jako:

- hodnocení účinnosti stávajících opatření při uvažování jejich dopadu na soukromí je rozhodující a mělo by představovat významnou úlohu v činnosti Evropské unie v této oblasti,

- při plánování nových opatření uvažovat o možném překrývání s již existujícími nástroji při zohlednění jejich účinnosti a omezovat shromažďování a výměnu osobních údajů na to, co je skutečně nezbytné pro dané účely,

- navrhnout zavedení rámce ochrany údajů použitelného také pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku,

- v oblasti omezujících opatření (zmrazení finančních prostředků) navrhnout ucelený a globální přístup pro zajištění účinnosti prosazování práva i dodržování základních práv na základě článku 75 Smlouvy o fungování EU,

- při rozvíjení debaty o opatřeních v této oblasti vycházet z ochrany údajů, například zajištěním, že budou prováděna posouzení dopadu na soukromí a včas konzultovány příslušné orgány ochrany údajů, jakmile dojde v této oblasti k předložení příslušných návrhů,

- zajistit, aby odbornost v oblasti ochrany údajů vstupovala do výzkumu v oblasti bezpečnosti ve velmi rané fázi, aby sloužila jako vodítko pro možnosti politiky a aby bylo zajištěno, že soukromí je v nových bezpečnostních technologiích zabudováno do co možná největšího rozsahu,

- zajistit, aby byly zavedeny přiměřené ochrany při zpracování osobních údajů v rámci mezinárodní spolupráce při současné podpoře vytváření a uplatňování zásad ochrany údajů ze strany třetích zemí a mezinárodních organizací.

V Bruselu dne 24. listopadu 2010.

Peter HUSTINX
evropský inspektor ochrany údajů